

RIFORME ECONOMICHE E SCELTE COLLETTIVE

ALESSANDRA TACCONE

Riforme economiche e scelte collettive

di
Alessandra Taccone

1. Dalle scelte economiche individuali alle scelte collettive

La teoria economica tradizionale ha costruito un modello normativo dell'efficienza allocativa delle risorse¹ assumendo che nei mercati, supposti liberi e perfetti, ciascun agente economico (perfettamente informato) compie razionalmente le sue scelte massimizzando la propria funzione di utilità (generalmente riferita al suo reddito). Gli studi dell'economia del benessere, osservando i sistemi reali, hanno messo in luce molteplici situazioni di fallimento del mercato che richiedono l'intervento dell'operatore pubblico (sinteticamente chiamato "Stato") per realizzare le condizioni ottimali paretiane o per approssimarle con soluzioni di "*second best*"². Inoltre, la definizione dell'insieme delle soluzioni allocative efficienti ha lasciata aperta la questione della distribuzione della ricchezza (ovvero dei diritti di "comando" sulle risorse) tra i singoli agenti economici. La teoria ha dovuto perciò ammettere l'ipotesi di interventi pubblici redistributivi, sulla base di una funzione utilitaristica del benessere sociale e nella logica del secondo teorema fondamentale dell'economia

¹ Il modello degli equilibri economici generali è statico, ma è estendibile a modello dell'equilibrio dinamico con efficiente allocazione delle risorse e pieno impiego dei fattori produttivi: cfr. il modello capostipite di SOLOW (1956, 1970).

² L'esistenza dei beni pubblici e dei monopoli naturali sono state le situazioni che immediatamente hanno rivelato la necessità dell'intervento pubblico. Il fallimento macroeconomico studiato da Keynes, osservando la "grande crisi" che rischiò di travolgere le economie di mercato, è oggi riconosciuto anche dalla più parte degli economisti neo-classici.

del benessere³.

Riconoscere che, nelle suddette ipotesi, vi sono giustificazioni all'intervento dello Stato, significa giustificare che alle scelte individuali dell'allocatione delle risorse si sostituiscano, in quelle ipotesi, scelte collettive (dello Stato)⁴.

Nei modelli normativi dell'intervento pubblico, per sanare fallimenti del mercato o per modificare la distribuzione delle ricchezze, è legittimo porre obiettivi di efficienza e di equità e indicare le azioni che lo Stato dovrebbe attuare per conseguire tali obiettivi. Ma tali modelli, ancorché analiticamente necessari, non sono ancora sufficienti a definire e guidare le concrete politiche dell'intervento pubblico nelle realtà osservabili. Questo perché la scelta collettiva (dello Stato) non può essere ricavata direttamente dalla struttura delle preferenze di un singolo agente, bensì deve comporsi come risultante degli n insiemi di preferenze degli n componenti la collettività. Nelle analisi dei processi di formazione delle scelte collettive, è apparso evidente che si perdevano la semplicità e la determinatezza dell'analisi della scelta individuale dell'agente nei mercati liberi e perfetti. Lo studio dei procedimenti di votazione dei bilanci pubblici ha sollevato numerose

³ Sono note le difficoltà teoriche e applicative alla costruzione di una funzione utilitaristica del benessere sociale, e all'utilizzo del secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere per separare la questione dell'equità distributiva da quella dell'efficienza. Inoltre, tale approccio neo-classico è strettamente utilitaristico, mentre gli interventi redistributivi sono assai spesso riconducibili a motivazioni non utilitaristiche. Alla costruzione neo-classica è stata inoltre mossa la critica che sarebbe indeterminata la sua teoria della distribuzione, non essendo logicamente accettabile la determinazione del tasso del profitto in base alla produttività marginale del capitale.

⁴ Invero, la teoria tradizionale delle scelte individuali dell'agente economico razionale ha sollevato perplessità già in riferimento alle imprese costituite in forma societaria con azionariato diffuso e separazione tra proprietà e controllo: cfr., per le implicazioni dell'analisi degli effetti dei provvedimenti fiscali, STEVE (1976), pp. 94-97. La questione della complessità delle motivazioni di scelta degli agenti economici è già in KEYNES (1926), "*The End of Laissez-Faire*", rist. in "*Essays in Persuasion*", London (1933). Meccanismi di scelta più complessi di quelli attribuiti al singolo operatore individuale caratterizzano altri soggetti collettivi operanti nei mercati, quali i sindacati e le associazioni di categoria.

questioni riguardanti le relazioni tra le regole e procedure del voto e i risultati, su differenti ipotesi di strutture delle preferenze dei votanti⁵.

A monte, gli studi sia dei processi di formazione delle scelte dei partiti politici – attori primari nelle democrazie parlamentari – e dei loro rapporti di “agenzia” con gli elettori, sia degli esiti delle consultazioni elettorali (che hanno evidenziato il ruolo spesso decisivo dell’elettore “mediano”), sia delle scelte dei Governi di coalizione⁶, sotto differenti ipotesi di leggi elettorali e di rappresentanza politica (dal “presidenzialismo” ai Governi parlamentari); tutti questi studi hanno arricchito le conoscenze e i motivi di riflessione sulla formazione, e sulla stabilità, delle scelte collettive⁷.

Applicati all’intervento pubblico nell’economia, tali studi hanno costituito il nuovo indirizzo della “*political economy*”, che ha potuto avvalersi, quanto all’analisi dei meccanismi decisionali degli operatori pubblici economici, dei contributi della “*public choice*”⁸. Questi hanno evidenziato le particolarità e specificità delle funzioni di utilità di singoli e gruppi operanti nei vari settori, gradi e livelli della Pubblica Amministrazione; singoli e gruppi con proprie specifiche motivazioni ed obiettivi, in funzione dei quali essi possono trovare convergenze di interessi ed alleanze anche con gruppi esterni alla Pubblica

⁵ Cfr. la moderna rassegna critica in DRAZEN (2000), capp. 3 e 13; PERSSON, TABELLINI (2000), cap. 9 e gli studi ivi citati, pp. 245-246.

⁶ Invero, problemi tipici della “coalizione” si riscontrano spesso anche all’interno di un singolo partito, per la presenza di “correnti”, di opinioni divergenti tra dirigenti e per la competizione tra essi per la “*leadership*”.

⁷ Cfr. DRAZEN (2000); PERSSON, TABELLINI (2000). La questione della formazione delle scelte collettive non riguarda solo lo “Stato”, nella definizione amministrativa, ma anche gli altri enti di Governo della Pubblica Amministrazione; cfr. per gli enti territoriali gli studi di MUDAMBI, NAVARRA (1996, 1999).

⁸ Una puntigliosa analisi delle connessioni e delle differenze tra la scuola di “*public choice*” e l’indirizzo di “*political economy*” è in DRAZEN (2000), cap. 3. Per il filone di studio di “*public choice*”, dopo il classico lavoro di BUCHANAN, TULLOCK (1962), cfr. per tutti MUELLER (1989, 1997).

Amministrazione⁹.

E' evidente che, acquisendo i risultati dei citati filoni di tali studi sulle motivazioni e sui processi di formazione delle decisioni degli operatori pubblici, la teoria delle scelte collettive non poteva mantenere la semplicità, il rigore formale, la determinatezza dei risultati possibili negli schemi delle scelte economiche dei singoli agenti operanti nei liberi mercati competitivi. Anche perché – tale aspetto è talora lasciato in ombra in letteratura – gli elettori, i partiti, i governi non sono interessati esclusivamente agli obiettivi economici, ma anche ad obiettivi politici extra-economici (diritti civili, sicurezza, difesa, giustizia, cultura, ecc.). Pertanto, la definizione dei programmi di governo e dei relativi interventi di attuazione spesso scaturiscono da mediazioni tra obiettivi sia economici sia extraeconomici¹⁰.

L'indeterminatezza, nella teoria, dei risultati di tali complessi meccanismi delle scelte collettive motiva la ricerca empirica, sia delle determinanti la formazione delle scelte collettive sia dei loro effetti sulle variabili economiche rilevanti.

2. La “*political economy*” della stabilizzazione della finanza pubblica

La ricerca empirica ha ottenuto risultati importanti anzitutto riguardo alla relazione tra i processi di formazione delle scelte collettive e la stabilizzazione macroeconomica, attraverso gli obiettivi intermedi della riduzione della dinamica tendenziale della spesa pubblica e del contenimento dei saldi del bilancio pubblico entro valori

⁹ Un noto esempio è l'alleanza di fatto tra *managers* delle grandi imprese nazionalizzate inglesi e sindacati di categoria a protezione delle rendite di tali imprese, prima delle privatizzazioni attuate da Mrs Thatcher che denunciò tale alleanza di fatto.

¹⁰ L'argomento è già lucidamente esposto in STEVE (1976), cap. 1.

programmati¹¹. La tesi è che la stabilizzazione, nel tempo, dei saldi dei bilanci pubblici entro dati valori contribuisca al controllo dell'inflazione e alla creazione di spazi finanziari sufficienti a sostenere gli investimenti produttivi.

Dalle analisi empiriche è emerso che la percezione, da parte degli elettorati maggioritari, di situazioni di crisi economica (attuale e/o incombente) favorisce e supporta la volontà e capacità dei Governi, anche di coalizione, di attuare politiche di stabilizzazione della finanza pubblica. Esisterebbe una sorta di stabilizzatore automatico di natura politica¹². La prospettiva della durata politica del Governo è altro fattore che influenza la capacità di attuare un programma di stabilizzazione della finanza pubblica. La legge elettorale, il grado di omogeneità della coalizione di maggioranza, la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, sono fattori che concorrono a determinare le scelte collettive riguardanti i saldi della finanza pubblica.

In sintesi, se i processi istituzionali prevedono un potere esecutivo che può decidere, per un periodo di tempo non breve, superando agevolmente le eventuali opposizioni parlamentari e anche restando al riparo dalla dialettica tra i partiti (e all'interno degli stessi partiti), vi sono le condizioni perché sia realizzata una politica di stabilizzazione macroeconomica coerente ed efficace rispetto agli obiettivi. Ma, proporre per tali ragioni meccanismi elettorali fortemente maggioritari e tendenti alla formazione di coalizioni (riduzione del numero dei

¹¹ Un'analisi recente di "*political economy*" riguardo ai programmi di stabilizzazione macroeconomica è in ALESINA, ARDAGNA, TREBBI (2006).

¹² Gli studiosi neo-keynesiani degli anni '50-'70 avevano rilevato che la dialettica "profitti-salari" attraversava fasi cicliche di crescita della quota dei profitti che provocava, a dati livelli, la reazione salariale che riportava tale quota sotto ai livelli di lungo periodo, intorno ai quali pertanto le due quote oscillavano ciclicamente. Cfr. ad esempio GOODWIN (1959).

partiti), e poteri ampi al Governo (un esempio è il Presidenzialismo americano), significa introdurre “giudizi di valore”: altri potrebbero considerare “valore prioritario” la rappresentatività politica di ogni segmento della popolazione e la tutela piena dell’azione delle minoranze.

Peraltro, resta importante la distribuzione degli oneri della stabilizzazione tra categorie di redditeri, tra settori economici, tra cittadini classificati per età o per stato di salute. I conflitti di interesse sulla distribuzione delle ricchezze e del reddito sono regolati e mediati dall’azione dei partiti e di altre categorie sociali organizzate, e dalla dialettica parlamentare e di governo. E’ stato osservato che la sensibilità sociale ai problemi distributivi, che si riflette nell’azione dei soggetti politici, è positivamente correlata al grado di disuguaglianza della distribuzione iniziale. L’aspetto che intendo sottolineare è che, quali che siano le regole e i meccanismi del gioco politico che deve mediare (e scegliere) tra gli interessi contrastanti, fino a pervenire alla definitiva scelta collettiva, in ogni caso i conflitti di interesse trovano modo di emergere, quando le relative decisioni toccano in misura importante categorie sociali numericamente estese, anche se non elettoralmente maggioritarie.

A tale riguardo, l’invecchiamento delle popolazioni, e la rilevanza macroeconomica della spesa pensionistica (tra il 10 e il 20% del reddito nazionale nei Paesi industrializzati) hanno sollevato la questione della “sostenibilità” dei sistemi pensionistici pubblici, che comportano la redistribuzione tra attivi ed inattivi per età, tra coorti giovani e più anziane¹³. Si è proposto di affidare la determinazione delle prestazioni pensionistiche a regole automatiche finalizzate al controllo macroeconomico, quali il riferimento alla dinamica della base

¹³ CFR. BERGSTROM, HARTMAN (2004)

salariale imponibile e all'invecchiamento della popolazione (come nei sistemi di “*notional defined benefit*”, che hanno già trovato applicazione in Svezia e anche in Italia). L'adozione di regole automatiche di determinazione delle pensioni, riferite a parametri esogeni che indicano la “sostenibilità” della spesa pensionistica, dovrebbe sottrarre tale fondamentale componente della spesa pubblica al gioco politico che rappresenta i conflitti distributivi. Ma, ha osservato Lindbeck¹⁴ che, se a un dato tempo tali regole di determinazione delle pensioni, stabilite per mantenere la dinamica della spesa pensionistica entro i vincoli programmati (ad esempio dalla UE) del bilancio pubblico, dovessero risultare in sostanziali perdite di reddito di alcuni gruppi sociali, potrebbero insorgere “irresistibili domande politiche per il rovesciamento di tali regole”.

Alesina, Ardagna, Trebbi in un recente studio¹⁵ hanno tratto la conclusione che i ritardi che si osservano nelle decisioni dei Governi di procedere alle politiche di stabilizzazione, quando le analisi indicano necessità e urgenza di avviarle, è riconducibile sostanzialmente al conflitto politico sulla distribuzione dei costi dell'aggiustamento tra gruppi sociali portatori di interessi divergenti (“*competing social groups*”). Pertanto, la stabilizzazione sarebbe attuata quando uno dei gruppi sociali riesce a imporre la politica desiderata agli altri gruppi (il sistema politico-istituzionale ed elettorale può favorire o ostacolare tale capacità di un gruppo sociale di imporre le sue scelte agli altri).

La conclusione è corretta, ma ritengo debba essere qualificata: vi sono punti di rottura in tale tipo di modello, ovvero vi sono limiti di tolleranza da parte dei gruppi sociali “perdenti” nei confronti dei costi loro addossati. I “patti sociali” su cui sono fondati gli attuali sistemi

¹⁴ LINDBECK (2005), p. 12.

¹⁵ ALESINA, ARDAGNA, TREBBI (2006).

democratici dei Paesi OECD (e UE) prevedono e accettano le disuguaglianze economiche insite nelle economie di mercato con proprietà privata del capitale. Ma sono implicite in tali patti sociali le salvaguardie – alcune esplicitamente riconosciute nei testi delle Costituzioni – dei diritti primari (di cittadinanza) alla vita, alla dignità della persona, al lavoro e alla partecipazione attiva all'organizzazione sociale.

Politiche che violino in modo grave e sistematico tali diritti di gruppi significativi di cittadini possono mettere a rischio i “patti sociali” costitutivi dell'organizzazione statale. Una forte instabilità e agitazione sociale può compromettere gli esiti economici degli interventi di stabilizzazione, e costringere infine il gruppo sociale politicamente dominante ad arrestare o cambiare radicalmente la politica intrapresa.

In una società democratica l'arte della politica consiste anche e necessariamente nel formare le scelte collettive attraverso mediazioni tra interessi contrapposti. Un aspetto della mediazione tra interessi contrapposti è la “compensazione” dei costi delle politiche di stabilizzazione in favore dei gruppi sociali che maggiormente ne sono colpiti. Lo strumento più immediato di cui i Governi dispongono per la compensazione sono i trasferimenti dal bilancio pubblico (spese e sgravi fiscali). Purtroppo, quando la stabilizzazione verte, come di norma, sulla riduzione dei disavanzi pubblici (attuali e/o tendenziali), si preclude la strada a spese aggiuntive per attuare la compensazione. Le soluzioni, difficili, devono allora essere ricercate in cambiamenti delle composizioni delle spese e delle entrate pubbliche, tali da conciliare l'obiettivo del saldo complessivo del bilancio con quello di trasferire nuove risorse ai gruppi sociali “perdenti” (almeno nella fase della transizione alla ripresa economica resa possibile dalla stabilizzazione).

Le politiche della stabilizzazione possono risultare compatibili con la compensazione se formulate e realizzate secondo criteri selettivi, razionando le singole categorie di spesa pubblica secondo criteri di priorità sui quali sia possibile coagulare sufficiente consenso sociale.

Si afferma spesso che i Trattati internazionali, che impongono vincoli ai bilanci pubblici, in particolare il “patto di stabilità” tra i Paesi aderenti della UE, costituiscono un potente mezzo di persuasione dei singoli Governi e Parlamenti al rispetto degli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica, poiché i partiti, le organizzazioni sindacali e l’elettorato paventano le conseguenze della violazione di tali patti. L’esperienza dell’UE, in questi anni, mostra da una parte che Governi e Parlamenti nazionali si sono impegnati al rispetto, almeno parziale, degli obiettivi di bilancio; ma dall’altra parte mostra che l’Autorità proposta a vigilare sul rispetto dei vincoli, essendo – al più alto grado – il Consiglio dei Ministri degli Stati membri, si mostra cauta nelle sanzioni poiché direttamente consapevole delle difficoltà socio-politiche interne quando si deve decidere la distribuzione dei costi delle politiche di stabilizzazione¹⁶.

Ritengo che, come proposta, sia da condividere quella di escludere le spese per investimenti pubblici (almeno quelli diretti) dal calcolo del vincolo al disavanzo. Vero è che il rifiuto, fino ad oggi, dell’ECOFIN

¹⁶ Si può notare che, mentre l’UE interviene puntualmente a richiedere il rispetto del vincolo pattuito al rapporto disavanzo/Pil, più saltuari e meno efficaci sono i suoi richiami al rispetto del vincolo-obiettivo del debito pubblico che dovrebbe essere pari al 60% del Pil (in Italia è, da anni, oltre il 110% del Pil). Inoltre, nel valutare le infrazioni di singoli Paesi al vincolo del 3% del disavanzo rispetto al Pil, l’UE ha seguito spesso atteggiamenti di comprensione verso le eventuali ragioni dei Paesi che avessero superato tale limite, cercando di tenere conto del loro impegno verso le riforme strutturali e del gradualismo delle loro politiche di rientro dal deficit eccessivo. Le modifiche del 2005 al “patto di stabilità” hanno attenuato significativamente talune rigidità interpretative iniziali: cfr. il commento in ECB (2005). Sottolineo che gli eccessi dei disavanzi pubblici sul 3% del Pil sono considerati tollerabili in situazioni di severa recessione economica, il che apre la strada a politiche di compensazione dei costi della stabilizzazione in tali situazioni.

di accogliere la proposta è motivato sia dal timore che i Governi possano mascherare consumi e trasferimenti pubblici sotto la categoria contabile di investimenti; sia dalla preoccupazione che un disavanzo eccessivo, comunque determinato, indebolisca il sistema finanziario complessivo e la capacità di controllo dell'inflazione. Però, rimane anche vero che gli investimenti pubblici (se correttamente finalizzati) contribuiscono alla crescita del Pil, cui è rapportato il "peso" del disavanzo pubblico. Inoltre gli investimenti pubblici nei settori delle infrastrutture e dei servizi sociali elevano la qualità della vita di tutti i cittadini (e specialmente di chi non può pagare servizi privati sostitutivi), e pertanto attenuano la conflittualità sociale distributiva, per tale via contribuendo alla "sostenibilità" politica delle manovre di stabilizzazione.

3. Le riforme di struttura

Le analisi della praticabilità politica dei programmi di stabilizzazione della finanza pubblica hanno raggiunto alcuni risultati non ambigui e condivisi: la percezione di situazioni di crisi affievolisce le resistenze alla stabilizzazione; Governi politicamente forti e coesi – perché la legge elettorale e i risultati del voto danno questi esiti, perché il potere esecutivo ha margini ampi di autonomia rispetto alle decisioni parlamentari, perché sono ancora lontane le successive scadenze elettorali – meglio sopportano le opposizioni parlamentari e sociali alla stabilizzazione; Paesi con distribuzioni dei redditi più disuguali incontrano maggiori difficoltà a scegliere la distribuzione dei costi (riduzioni di spese e/o maggiori imposte) della stabilizzazione; Trattati internazionali del tipo "patto di stabilità" dell'UE contribuiscono alla praticabilità politica dei programmi di stabilizzazione interna; estese autonomie di governo degli enti pubblici territoriali ("federalismo

fiscale”) rallentano e possono ostacolare la stabilizzazione della finanza pubblica complessiva.

Più incerti e complessi appaiono i risultati delle analisi di “*political economy*” delle riforme strutturali. Si è osservato che, vi è ampio consenso che nei Paesi OECD, e dell’UE in particolare, riforme strutturali sono necessarie perché tali Paesi possano mantenere: competitività (e quindi anche i livelli medi di vita dei loro cittadini) nella globalizzazione, e nelle emergenti pressioni della domanda mondiale su risorse energetiche, primarie, ambientali che tendono a divenire scarse; capacità di affrontare le nuove sfide tecnologiche, organizzative, demografiche nel cui segno è entrato il secondo millennio¹⁷. E tuttavia, a tale consenso e consapevolezza della necessità ed urgenza delle riforme strutturali non corrisponde facilità e rapidità della loro attuazione: al contrario si sono rilevate, nei Paesi OECD, “difficoltà a creare il necessario consenso pro-riforma nell’elettorato e/o a superare la forte opposizione alle riforme di parti di esso”¹⁸.

Alcune delle considerazioni svolte riguardo all’opposizione ai programmi di stabilizzazione da parte di chi ritiene doverne subire costi – assoluti o relativi a quelli addossati ad altri – inaccettabili, valgono anche a spiegare l’opposizione alle riforme strutturali. Queste però incontrano difficoltà specifiche. Hoj, Galasso, Nicoletti, Thai-Thanh Dang¹⁹ le sintetizzano in tre punti principali: - l’incertezza sui benefici delle riforme è spesso maggiore dell’incertezza sui loro costi; - i politici possono temere che durante il loro ufficio (governo, legislatura) l’elettorato sperimenti i costi delle riforme ma non ne avverta ancora i

¹⁷ HOJ, GALASSO, NICOLETTI, THAI-THANH DANG (2006).

¹⁸ Ricordando che, generalmente, i costi si iniziano immediatamente a subire, mentre i benefici dei nuovi provvedimenti spesso richiedono del tempo per essere percepiti.

¹⁹ HOJ, GALASSO, NICOLETTI, THAI-THANH DANG (2006).

benefici; - i costi delle riforme si concentrano su gruppi relativamente piccoli e socialmente (politicamente) bene organizzati, mentre i benefici tendono a distribuirsi su un elettorato molto più ampio, che talora ha difficoltà a percepirli come risultato della riforma, e molto meno organizzato.

Credo opportuno premettere che tali considerazioni delle difficoltà a formare il consenso collettivo pro-riforma scaturiscono dall'osservazione delle riforme di struttura che la parte prevalente degli studiosi e le citate organizzazioni sopranazionali (UE, OECD) propongono, per superare l'attuale (e previsto) rallentamento della crescita dei Paesi di consolidata industrializzazione. Ovvero, le riforme di struttura proposte vertono, nella sostanza, sulle liberalizzazioni dei mercati dei prodotti (beni e servizi) e del lavoro, aprendo ove possibile alla concorrenza (anche con le privatizzazioni, sull'ipotesi che le imprese private sentano la frusta all'efficienza mossa dall'interesse al ritorno sul capitale privato investito). Lo schema economico di riferimento resta, dunque, quello della superiore efficienza allocativa associata ai liberi mercati competitivi, in cui operano agenti massimizzanti le loro funzioni di utilità, riferibili sinteticamente al reddito. L'“agenda di Lisbona” concordata dai Governi dei Paesi membri dell'UE per rilanciare lo sviluppo dell'Unione è un esempio significativo dell'interpretazione delle riforme di struttura come riforme pro-concorrenziali, nei mercati dei prodotti come nel mercato del lavoro.

Rispetto a tali contenuti delle riforme di struttura – sostanzialmente la liberalizzazione e l'apertura alla concorrenza di tutti i mercati – si può dire che i suindicati ostacoli politici alle riforme, rilevati dalle analisi empiriche, corrispondono alle attese del ragionamento logico. Corrispondono alle attese del ragionamento anche le conclusioni di

“*political economy*” di tali analisi²⁰.

Si sono mostrati capaci di attuare riforme strutturali Governi (il potere esecutivo) internamente uniti, politicamente forti rispetto alle eventuali opposizioni sia parlamentari sia delle parti sociali (sindacati, associazioni di categoria, ecc.), con prospettive di lunga durata (cosicché l’opinione pubblica prima delle scadenze elettorali potesse avvertire i benefici delle riforme dopo averne subito i costi), e che non dovessero nel medesimo tempo spendere il loro capitale di consenso politico per stabilizzare, con provvedimenti restrittivi, la finanza pubblica. Nella prospettiva della “*political economy*” appare interessante l’osservazione di Hoj, Galasso, Nicoletti, Thai-Thanh

²⁰ HOJ, GALASSO, NICOLETTI, THAI-THANH DANG (2006) hanno trovato che (pp. 5 ss.): - le riforme pro-concorrenziali dei mercati dei prodotti raccolgono, generalmente, i necessari consensi nei periodi di crisi economica, quando gli elettori e le categorie sociali si persuadono della necessità di cambiamenti e provvedimenti incisivi; tuttavia, l’osservazione è riferita alle riforme dei mercati dei prodotti (beni e servizi), mentre le riforme di liberalizzazione del mercato del lavoro tendono ad associarsi a periodi di soddisfacente attività economica, presumibilmente perché allora si attenuano le preoccupazioni dei lavoratori verso la riduzione della protezione legislativa del lavoro e/o dei benefici alla disoccupazione; - l’apertura all’integrazione economica internazionale stimola le riforme dei mercati dei prodotti, mentre è ambiguo l’effetto verso le riforme del mercato del lavoro, perché la maggiore competizione dall’estero accresce le preoccupazioni dei lavoratori (può aumentare il tasso strutturale di disoccupazione); - la durata e la coesione del Governo favorisce la sua capacità di attuare tali riforme; con la qualificazione che una finanza pubblica già equilibrata risulta associata a tale capacità, sia perché rende possibili interventi di bilancio compensativi dei costi delle riforme addossati particolarmente a talune categorie, sia perché la forza politica del Governo può essere spesa esclusivamente nel sostegno alle riforme di struttura, non dovendo fronteggiare anche le resistenze politiche alle manovre di stabilizzazione; - i Governi di centro-sinistra tendono ad essere meno inclini, e/o politicamente capaci, alle riforme di struttura, soprattutto del mercato del lavoro (come è ricordato nel testo) – il grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito può influire sul grado di consenso alle riforme: se la disuguaglianza è elevata, il favore verso le politiche redistributive, di cui beneficerebbe l’elettore mediano, può prevalere su altre considerazioni; anche nel mercato del lavoro disuguaglianze rilevanti farebbero preferire i sussidi alla disoccupazione alla protezione legislativa dell’occupazione – l’invecchiamento delle popolazioni, e quindi dell’elettore mediano, indebolisce il favore alle riforme, perché l’elettore più anziano sconta ad un tasso più alto i benefici futuri attesi.

Dang²¹ che “nella media i Governi di centro-sinistra tendono ad attuare meno riforme”: sulle possibili interpretazioni di tale osservazione ritorno più avanti. I citati Autori annotano che, in linea generale: la maggiore attenzione politica dei Governi di centro-sinistra verso i problemi della distribuzione rende loro più difficile avviare riforme del mercato del lavoro (assai spesso avversate dai sindacati, che tendono a dare supporto politico a tali Governi); le preoccupazioni distributive si attenuano verso le riforme dei mercati dei prodotti, i cui benefici sono attesi per la generalità dei consumatori (quindi si diffondono tra tutto l’elettorato) mentre i costi sono concentrati sugli interessi di gruppi relativamente limitati di produttori di beni e servizi.

4. I contenuti delle riforme rilevano per la “*political economy*”

Le analisi delle scelte pubbliche riguardanti le riforme strutturali hanno pertanto raggiunto risultati interessanti, di cui possono essere date spiegazioni razionali. Intendo, d’altra parte, sottolineare che tali risultati dipendono non solo dalla dialettica dei gruppi sociali portatori di interessi eterogenei (spesso contrastanti), e dai meccanismi politico-istituzionali attraverso cui si svolge la formazione delle scelte collettive, nella democrazia rappresentativa. Essi dipendono anche dai

²¹ HOJ, GALASSO, NICOLETTI, THAI-THANH DANG (2006), pp. 6-9, si riferiscono alle riforme pro-concorrenziali nei mercati dei prodotti attuate negli Stati Uniti (1975-85), nel Regno Unito (dalla metà degli anni ’80), in Nuova Zelanda e Canada, e agli effetti nei Paesi UE del programma comunitario per il mercato interno negli anni ’90. Sono considerate inoltre le riforme del mercato del lavoro, sulla legislazione di protezione dell’occupazione, sui sussidi alla disoccupazione e sui cunei fiscali a carico delle retribuzioni. Riguardo agli specifici settori, gli Autori riportano le riforme pro-concorrenziali iniziali nel settore dei trasporti, e le successive riforme nei settori elettrico, delle telecomunicazioni, del gas naturale, dei servizi postali e ferroviari. Faccio rinvio al mio precedente lavoro per le considerazioni sulla liberalizzazione del settore dei servizi a rete e in particolare sull’analisi della situazione e delle prospettive, con particolare riferimento all’Italia, del mercato dei servizi ferroviari: TACCONE (2008).

contenuti delle riforme strutturali proposte, sicché si possono ipotizzare situazioni di “*reverse causality*” rispetto allo schema generale della politica economica che studia l’effetto del processo decisionale sugli esiti economici.

I contenuti delle riforme strutturali, proposti dalla letteratura prevalente e dalle maggiori organizzazioni economiche internazionali (e dal Consiglio della UE, come citato), ed effettivamente attuate, per alcuni settori di attività dai Governi di alcuni Paesi²², vertono essenzialmente sulla costituzione o rafforzamento della struttura concorrenziale. L’obiettivo si ottiene liberalizzando gli accessi al mercato, rompendo le posizioni monopolistiche e i “cartelli” tra produttori, eliminando le altre barriere alla competizione. Il presupposto economico è, come premesso, l’affermazione della superiore efficienza allocativa della struttura di mercato concorrenziale, che indurrebbe maggiore rispondenza dell’offerta alle preferenze dei consumatori, maggiore efficienza allocativa delle risorse produttive e quindi maggiore sviluppo (il mercato concorrenziale segnala correttamente ai fattori gli impieghi più produttivi)²³.

I recenti studi di “*political economy*” hanno cercato di portare alla luce le ragioni (conflitti di interessi, meccanismi politico-istituzionali, fattori tecnologici ed altri) delle difficoltà incontrate in molti Stati ad attuare tali riforme strutturali, o ad attuarle in tempi sufficientemente rapidi rispetto al riconoscimento della loro necessità. Credo, però, che non sufficiente attenzione sia stata dedicata alla questione della scelta di tali contenuti (pro-concorrenziali), su cui non tutta la teoria economica esprime consenso, e ai loro effetti sui processi decisionali stessi.

Non vi è, infatti, consenso unanime che le strategie pro-

²² HOJ, GALASSO, NICOLETTI, THAI-THANH DANG (2006).

²³ Cfr. TRENTO, BENTIVOGLI (2005).

concorrenziali siano quelle necessarie e sufficienti a promuovere la ripresa di tassi di sviluppo soddisfacenti delle economie di antica industrializzazione²⁴, a restituire loro competitività verso le economie emergenti, e capacità di approvvigionarsi degli *inputs* primari necessari in quantità e prezzi compatibili con i tassi di crescita desiderati²⁵.

Storicamente, vi sono importanti esperienze che contraddicono alla tesi neo-classica che le libere forze del mercato tendono a produrre risultati economici ottimi per la collettività, dalla “grande crisi” della fine degli anni '20 fino agli odierni grandi squilibri valutari e finanziari e al generalizzato rallentamento dello sviluppo.

Non tutti concordano, dunque, che le riforme pro-concorrenziali, precedute dalla stabilizzazione dei saldi dei bilanci pubblici, siano condizione sufficiente a fare riprendere, nei Paesi di consolidata industrializzazione, i tassi di sviluppo cui le popolazioni si erano abituate, dal secondo dopo-guerra ad oggi, e sulla cui esperienza hanno fondato le loro attese per il futuro. Tali esperienze ed attese hanno anche un'implicazione significativa per la “*political economy*”: le scelte degli elettori ricercano e privilegiano le “promesse” degli attori politici (e delle parti sociali) che si dichiarano capaci di riportare l'economia ai precedenti tassi di sviluppo, quindi a mantenere e migliorare le condizioni medie di vita degli elettori.

Invero, sembra lecito avanzare dubbi che le riforme pro-concorrenziali siano risposte sufficienti alle nuove sfide alle economie dei Paesi avanzati, poste sia dalla emergente scarsità relativa di *inputs*

²⁴ Nel mio precedente lavoro (TACCONE, 2008), ho analizzato le motivazioni sia teoriche sia delle Autorità, in particolare dalle UE, in favore della liberalizzazione del mercato dei servizi ferroviari e le conseguenti proposte ed attuazioni. Dall'analisi sono emersi i limiti, teorici ed operativi, ai benefici attesi dall'apertura del settore ferroviario alla concorrenza.

²⁵ Quanto alla “mina vagante” delle bolle finanziarie speculative, costruite su cumuli di attività derivate, parrebbe razionale affidarsi a sistemi pubblici internazionalmente coordinati di controllo e sanzione, piuttosto che alle “libere forze” di tali mercati che hanno invece operato per le speculazioni.

primari (energia, materie prime, risorse ambientali) sia dalla competizione di costo del fattore lavoro (diretto o incorporato nella produzione dei beni strumentali) praticata da Paesi (Cina, India e altri) che – vedi il caso! – hanno sistemi produttivi guidati e trainati da grandi concentrazioni monopolistiche, sostenute e orientate dallo Stato, piuttosto che da strutture concorrenziali di mercato.

E' significativo che persino negli Stati Uniti, *leader* ideologico della politica pro-concorrenziale, oggi ci si interroghi sui limiti di tale politica e sulla opportunità di completarla e correggerla con “*nudges*” pubblici alle scelte – tradizionalmente considerate “sovrane” – di consumatori e imprese²⁶. Il dubbio che comincia a preoccupare anche gli economisti di scuola neo-classica è che le economie a consolidata industrializzazione debbano oggi porsi (o riproporsi) interrogativi e scelte riguardo alle priorità degli impieghi, nei vari settori economici, delle risorse disponibili.

Nella teoria normativa neo-classica tali scelte di priorità sono affidate all'esercizio della “sovranià” del consumatore²⁷, con la precisazione che tale “sovranià” è esercitata non direttamente in base alle preferenze individuali bensì sotto i vincoli dei rispettivi bilanci individuali. L'allocazione delle risorse è governata non solo dalle preferenze dei consumatori ma anche dalla distribuzione tra essi delle ricchezze (i diritti di “comando” sulle risorse: sicché esistono n assetti allocativi efficienti corrispondenti agli n assetti distributivi). Inoltre, il

²⁶ Hanno suscitato interesse negli Stati Uniti, anche presso i *policy makers* e nella prospettiva delle elezioni presidenziali dell'autunno 2008, le recenti posizioni espresse da Thaler ed altri economisti (vicini al partito democratico) in favore di interventi pubblici ad orientare ed incentivare gli operatori del mercato verso obiettivi di “interesse collettivo”; ovvero verso obiettivi che i singoli operatori non perseguirebbero seguendo invece i segnali dati dal mercato alle convenienze delle scelte economiche individuali.

²⁷ MUSGRAVE (1959), Autore della più compiuta trattazione neo-classica della finanza pubblica, correttamente avverte che la sua teoria normativa poggia sul principio della sovranità del consumatore nei liberi mercati.

modello statico degli equilibri generali ottimali non risponde all'interrogativo su chi e perché indirizza (e finanzia) le ricerche che privilegiano date direzioni del progresso tecnico. I modelli neo-classici di sviluppo assumono il progresso tecnico esogeno oppure endogeno agli investimenti, il che ripropone l'interrogativo su chi e perché decide l'accumulazione del capitale e in determinate direzioni, piuttosto che in altre.

I critici di questa tradizionale impostazione normativa obiettano che la tesi della “sovranià” del consumatore nell'allocazione delle risorse – anche accantonando la questione della distribuzione – non trova verifica nei sistemi reali osservabili, perché le imprese, investendo capitali, programmano le ricerche in nuovi prodotti (e processi produttivi), producono e promuovono commercialmente i risultanti prodotti (beni e servizi) in modo da farli assorbire (“scegliere”) dai consumatori. E' obiettivo delle imprese, infatti, far convalidare dalle “scelte” dei consumatori gli investimenti effettuati dei loro capitali, sui quali intendono ottenere il rendimento progettato.

La convalida economica dei loro investimenti, con gli acquisti dei consumatori, è ottenuta dalle imprese non solo e non tanto con l'uso della pubblicità diretta, ma in modo assai più sistematico, pervasivo ed efficace: utilizzando i moderni strumenti e tecniche dell'informazione di massa (programmi tv, stampa, eventi di massa, ecc.) le imprese guidano i “gusti” dei consumatori verso quegli “stili di vita” che richiedono il consumo delle tipologie di beni e servizi nelle quali esse hanno investito²⁸.

Se l'interpretazione ora proposta appare, almeno in parte, accettabile, la questione delle scelte economiche relative

²⁸ I protagonisti e personaggi delle “*fictions*” e degli eventi ad alta popolarità praticano gli “stili di vita” e consumano le tipologie di beni e servizi corrispondenti alla programmazione delle imprese.

all’allocazione delle risorse e allo sviluppo non è riducibile alla sola contrapposizione, tradizionale, tra scelte (individuali) dei consumatori e scelte (collettive) dello Stato. Anche le scelte delle imprese giocano un ruolo decisivo su allocazione e sviluppo. Poiché le scelte delle imprese sono espresse dalla distribuzione della proprietà del capitale privato, e ricercano infine il rendimento sul capitale investito, pare lecito osservare che una democrazia compiuta non può essere tale solo nell’uguaglianza di peso del voto individuale: essa deve avere anche un profilo economico. Le scelte economiche collettive, fondate (pur attraverso diversi possibili schemi di democrazia rappresentativa) sull’uguaglianza di peso di ciascun voto, si candidano ad un ruolo significativo nel sistema decisionale complessivo di un Paese democratico.

Nello specifico, la risposta alle nuove sfide portate ai Paesi di consolidata industrializzazione dall’emergente scarsità di *inputs* primari e dalla crescente competitività dei Paesi emergenti, deve essere ricercata anche nella riconsiderazione delle scelte di priorità nell’allocazione delle risorse. Ci si può chiedere se sia possibile rispondere a tali sfide mantenendo elevata priorità, determinata dalle scelte del mercato (consumatori e imprese), a categorie di consumi superflui, che spesso incorporano *inputs* scarsi; rispetto invece a investimenti nelle ricerche sociali – frutto di scelte collettive – gli investimenti sociali migliorerebbero la distribuzione e per tale via potrebbero innalzare anche la produttività del lavoro. I “*vintages*” più recenti dei modelli di sviluppo hanno messo in luce l’importanza dell’accumulazione del “capitale umano”, delle conoscenze e attitudini tecnologiche. Questa accumulazione, che parrebbe necessaria per rispondere alle nuove sfide sopra ricordate, appartiene in larga parte alle scelte collettive, che possono stabilire priorità di tali impieghi delle

risorse rispetto a quelli in beni e servizi di consumo non necessari. La tassazione selettiva dei consumi, o forme di tassazione generale della spesa, che può anche essere resa progressiva²⁹, sono strumenti disponibili per indurre spostamenti relativi di fattori produttivi verso le infrastrutture e gli investimenti sociali, le ricerche e la diffusione di nuove tecnologie.

La capacità degli specifici programmi di riforma di suscitare con i loro contenuti consensi nelle pubbliche opinioni non può essere isolata, nella “*political economy*”, dallo studio degli effetti dei processi politico-istituzionali sulla praticabilità dei programmi stessi. Quali che siano le complessità dei processi decisionali collettivi (che è necessario conoscere), i contenuti delle riforme proposte possono suscitare forti ed estesi consensi capaci di travolgere le difese degli interessi e delle rendite consolidate, oppure essere accolte con freddezza e scetticismo riguardo agli effetti, così da comprometterne la praticabilità politica.

Oggi che le popolazioni dei Paesi di antica industrializzazione avvertono pericoli incombenti sulla loro condizione di minoranza economicamente privilegiata nel globo, proposte di cambiamento delle priorità negli impieghi delle risorse produttive – adeguatamente spiegate e motivate attraverso la moderna informazione di massa – credo abbiano buone prospettive di raccogliere consensi anche politico-elettorali. Tali proposte di cambiamento delle priorità negli impieghi delle risorse appartengono intrinsecamente alle scelte collettive.

²⁹ Cfr. per tutti lo studio, ancora attuale, di KALDOR (1962), e recenti contributi che hanno rivalutato la tassazione del reddito-consumo: SÖRENSEN (2006) e la bibliografia ivi citata.

Bibliografia

- AMATO G., MARÈ M. (2007), *Il gioco delle pensioni: rien ne va plus?*, Bologna.
- ALESINA A., ARDAGNA S., TREBBI F. (2006), *Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms*, NBER Working Papers 12049, February.
- BOERI T., CASTANHEIRA M., FAINI R., GALASSO V. (2006), *Structural Reforms Without Prejudices*, Oxford.
- BERGSTROM T., HARTMAN J. (2004), *Demographics and the Political Sustainability of Pay-as-you-go Social Security*, CESifo/DELTA Working Papers, München, November.
- BUCHANAN J. M., TULLOCK G. (1962), *The Calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- COATE S., MORRIS S. (1999), *Policy Persistence*, in <<American Economic Review>>, vol. 89.
- D'AMATO M., GALASSO V. (2002), *Assessing the Political Sustainability of Parametric Social Security Reforms: The Case of Italy*, in <<Giornale degli Economisti e Annali di Economia>>, vol.61, n.2.
- DRAZEN, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- DRAZEN A., EASTERLY W. (2001), *Do crises induce reform? Simple empirical tests of conventional wisdom*, in <<Economics and Politics>>, vol. 13, July.

- DRAZEN, A., GRILLI, V. (1993), *The Benefits of Crises for Economic Reforms*, in <<American Economic Review>>, vol. 83, June.
- ECB (2005), *The reform of the Stability and Growth Pact*, Monthly Bulletin, August.
- FRANCO D., MARÈ M. (2003), *Le pensioni: l'economia e la politica delle riforme*, in <<Rivista di Politica Economica>>, n.1.
- GALASSO V., PROFETA P. (2002), *The Political Economy of Social Security: A Survey*, in <<European Journal of Political Economy>>, Vol. 18.
- GOODWIN R.M. (1959), *A Model of Cyclical Growth. The Business Cycle in the Post-War World*, Lundberg, E.(ed.).
- HOJ J., NICOLETTI G. (2006), *Political Economy of Structural Reform*, OECD Working Paper, March, Paris.
- HOJ J., GALASSO V., NICOLETTI G., THAI-THANH DANG (2006), *The Political Economy of Structural Reform*, OECD Economics Department, Working Paper n. 501.
- KALDOR N. (1962 trad. it.), *Per una imposta sulla spesa*, Torino.
- KEYNES J. M. (1926), *The End of Laissez-faire*, rist. in “Essays in Persuasion”, London (1933).
- LINDBECK A., PERSSON M. (2003), *The Gains from Pension Reform*, in <<Journal of Economic Lecture>>, Vol. 61, March.
- LINDBECK A. (2005), *Sustainable Social Spending*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Seminar Paper, n. 739, October.
- MUDAMBI R., NAVARRA P., NICOSIA C. (1996), *Plurality versus proportional representation: An analysis of Sicilian elections*, *Public Choice*, 86: 341-57.
- MUDAMBI R., NAVARRA P., SOBBRIO G. (1999), *Changing the rules: Political party competition under plurality and proportionality*, in <<European Journal of Political Economy>>, Vol. 15.
- MUELLER D. (1989), *Public Choice II*, Cambridge, Mass.
- MUELLER D. (1997), *Perspectives on Public Choice*, New York.

MUSGRAVE R. (1959), *The Theory of public finance*, New York.

PERSSON J., TABELLINI G. (2000), *Political Economics*, Cambridge, Mass.

SOLOW R. (1956), *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in
<<Quarterly Journal of Economics>>, 70: 65-94.

SOLOW R. (1970), *Growth Theory*, Oxford University Press.

SÖRENSEN P. B. (2006), *Can capital income taxes survive? And should they?*,
CESifo.

STEVE S. (1976), *Lezioni di Scienza delle Finanze*, VIII ed., Padova.

TACCONE A. (2008), *L'intervento pubblico nel settore ferroviario*, Napoli.

TRENTO S., BENTIVOGLI C. (2005), *Economia e politica della concorrenza.*
Antitrust e regolamentazione, II ed., Roma.